



Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Diagnóstico de la aplicación del Régimen Sancionatorio ambiental en Colombia: Ley 1333 de 2009.

Francy Lizeth Samudio Camero¹
Universidad Católica de Colombia

Resumen

El desarrollo de este artículo de reflexión presenta un análisis sobre el régimen ambiental sancionatorio existente en Colombia, el cual se promulgó con la expedición de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, contemplando aspectos fundamentales como la facultad dada a entidades del sector medioambiental para la imposición de las sanciones, los tipos de sanciones, el régimen probatorio dentro de ese procedimiento administrativo y la efectividad de las sanciones, respecto de la recuperación de los recursos afectados. La importancia de la realización de un análisis crítico a este régimen sancionatorio, permite evidenciar nuevas opciones en el proceso de imposición y ejecución de la sanción, de modo que si bien se sancione económicamente a las empresas que infringen la normativa ambiental existente, también se impongan obligaciones en materia de recuperación de los recursos que pudieran haber sufrido algún tipo de afectación, por las acciones desplegadas por el sancionado.

Palabras Clave: Colombia, Derecho ambiental, Medio ambiente, Daño ambiental, Infracciones Ambientales, Sanciones.

¹ Artículo de reflexión presentado como requisito para optar al título de Abogado de la Universidad Católica de Colombia por la Estudiante de Derecho con materias culminadas Francy Lizeth Samudio Camero, perteneciente a la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, identificada con código estudiantil N° 2110559. Correo electrónico: flsamudio59@ucatolica.edu.co bajo la asesoría de la Docente Estefanía Acosta Páez, abogada de la Universidad Santo Tomás, magister en derecho público de la Université de Bordeaux, doctoranda de la Universidad del Rosario y docente de la Universidad Católica de Colombia.

Abstract

The development of this article of reflection presents an analysis of the sanctioning environmental regime existing in Colombia, which was promulgated with the issuance of Law 1333 of July 21, 2009, contemplating fundamental aspects such as the power given to entities of the environmental sector to the imposition of the sanctions, the types of sanctions, the evidentiary regime within that administrative procedure and the effectiveness of the sanctions, with respect to the recovery of the affected resources. The importance of carrying out a critical analysis of this sanctioning regime allows us to identify new options in the process of imposing and executing the sanction, so that even if companies that violate existing environmental regulations are sanctioned economically, they also impose obligations regarding the recovery of resources that may have suffered some type of affectation, due to the actions deployed by the sanctioned party.

Key Words: Colombia, Environmental Law, Environment, Environmental damage, Environmental Infractions, Sanctions.

Sumario

Introducción. 1. Acercamiento a la legislación en materia ambiental sancionatoria en Colombia. 1.1 La propuesta de protección ambiental en la Ley 99 de 1993. 1.2 El régimen ambiental sancionatorio de la Ley 1333 de 2009. 2. Discusión sobre las Infracciones y compensaciones en el régimen ambiental sancionatorio colombiano. 2.1 El concepto de infracción ambiental des el ámbito sancionatorio. 2.2 Las compensaciones ambientales por daños al medio ambiente. 3. Estudio de sanciones impuestas de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009. 3.1 Ejemplo Sanciones - Resolución 609 de 2018 ANLA. Conclusiones. Referencias.

Introducción

En la última década nivel mundial la conservación del medio ambiente ocupa en un tema prioritario en las agendas de los Estados y las organizaciones de derecho internacional, esto en la medida que se ha observado un deterioro notorio en los recursos naturales, que afectan de manera significativa la calidad de vida de las personas, y la calidad de los recursos

naturales, por esta razón se han enfocado los esfuerzos de las autoridades ambientales internacionales y locales para lograr cambios significativos en materia de conservación ambiental (Cabrera, 2012).

Colombia no es una excepción a lo anterior y a partir de la expedición de normas ha buscado fortalecer las facultades sancionatorias de la administración (Arcila y Castellanos, 2015), para sancionar a quien cometa una infracción ambiental, en esa medida se expidió la Ley 99 de 1993 que contempla una serie de medidas y sanciones de policía y hace remisión a otra norma para el tema procedimental.

La facultad sancionatoria ambiental del Estado se ejerce a través de sanciones administrativas y medidas preventivas. Las primeras, tienen una función correctiva y compensatoria que permite garantizar el cumplimiento efectivo de los principios ambientales establecidos en las normas nacionales e internacionales integradas a la legislación interna a través de la figura del bloque de constitucionalidad.

Debe advertirse que la aplicación de sanciones administrativas tiene lugar cuando se demuestra que ha existido una infracción ambiental, para ello es necesario comprobar que ha ocurrido un daño al medio ambiente (Leyva, 2016). Por su parte, las medidas preventivas buscan impedir que continúe ocurriendo un hecho que atente contra el medio ambiente.

La exposición de motivos de esta Ley hace referencia a la riqueza en materia de biodiversidad de la que goza Colombia, y en ese sentido la necesidad de que se diseñen mecanismos que permitan protegerla. Por esta razón, se hace necesario fijar unas reglas para aplicar un procedimiento administrativo sancionatorio en materia ambiental que responda a las situaciones actuales.

Lo anterior, teniendo en cuenta la importancia que reviste la conservación y manejo adecuado de los recursos naturales en el país, que a largo plazo pueden significar para el mismo, convertirse en una potencia económica ambiental. En este contexto, se ha hecho necesario que el Gobierno dentro de sus políticas públicas priorice los temas de protección del medio ambiente y el régimen sancionatorio ambiental (Galindo, 2017).

En armonía con los argumentos anteriormente expuestos resulta relevante determinar las acciones de mejora que pueden incluirse dentro de las disposiciones del régimen sancionatorio ambiental para que sea más efectivo. Por lo cual, se ha planteado como pregunta de investigación la siguiente ¿La ejecución de las sanciones impuestas a partir del régimen ambiental sancionatorio, permite la efectiva recuperación de los recursos naturales?

Como objetivo principal de este artículo de reflexión se ha planteado analizar el tratamiento sancionatorio realizado en Colombia a personas naturales y jurídicas por infracciones ambientales desde la potestad sancionadora de la administración incluida en el Régimen Sancionatorio Ambiental de la Ley 1333 de 2009. Esto a través de una metodología documental de carácter doctrinal y jurisprudencial hermenéutica (Agudelo, 2018) realizada a través del estudio de fuentes primarias y secundarias de las sanciones ambientales impuestas en Colombia a partir de la aplicación de la Ley 1333 de 2009.

1. Acercamiento a la legislación en materia ambiental sancionatoria en Colombia.

La Constitución Política de Colombia hace referencia de manera expresa en su Artículo 79² que hace referencia al derecho colectivo al medio ambiente e impone al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente (Navas & Cubides, 2018). En esta medida, el Gobierno tiene la responsabilidad de diseñar medidas de protección y educación en torno a la conservación de los recursos naturales.

Precisamente en razón de lo anterior, se ha dicho que en Colombia existe una Constitución Ecológica que se configura en 3 dimensiones, la primera con la obligación del Estado de proteger el medio ambiente, la segunda que se configura con la declaración del medio ambiente sano como derecho colectivo y la tercera que impone obligaciones a las instituciones y los particulares (Corte Constitucional, T-760 de 2007).

² **Artículo 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

En desarrollo de las obligaciones impuestas por la Carta política, se expide la Ley 99 de 1993, que es uno de los mayores avances en materia de protección del medio ambiente, ya que se crea el Ministerio del Medio Ambiente, y se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA (Vanegas, 2010).

A continuación, se presenta un análisis sucinto de la Ley 99 de 1993, que es el antecedente más importante expedido luego de la Constitución de 1991 de la Ley 1333 de 2009 en materia de régimen sancionatorio ambiental.

1.1 La propuesta de protección ambiental en la Ley 99 de 1993:

Esta norma se expide posterior a la emisión de la Constitución de 1991, y se fijó como objetivo organizar la responsabilidad de las instituciones en materia ambiental, sobre la cual no había claridad, ya que varias instituciones tenían a su cargo aplicar las normas de carácter ambiental que existían en esta época, razón por la cual los criterios de aplicación eran diferentes (Tobasura, 2006).

Es así, como en primer lugar mediante la expedición de esta norma crea el Ministerio del Medio Ambiente, institución que se define como el “organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza”.

Sobre la importancia de lo anterior, Pita Morales (2016) expresa lo siguiente:

Como resultado de los acuerdos de la agenda 21, el compromiso de Colombia en el avance del cuidado del medio ambiente permitió la definición y reorganización del sector ambiental en el país, a través del establecimiento de la Ley 99 de 1993, ley que reúne en su totalidad los elementos contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992, en donde se contempla el ambiente y el desarrollo, y en el que se incorporan acciones de participación ciudadana a través de la formulación y el uso de instrumentos de educación ambiental promovidos por el Ministerio de Medio Ambiente (p.122).

En segundo lugar, se abre paso la creación del Sistema Nacional Ambiental (SINA) que como lo indica Rodríguez (2016) es una creación que se da como resultado de un proceso social y estatal que se inició incluso antes de la expedición de la Constitución Política. La

Ley 99 de 1993, reorganizó las competencias y funciones de las instituciones públicas en materia ambiental, este sistema se conforma por el Ministerio de Ambiente, 34 Corporaciones Autónomas Regionales y autoridades ambientales urbanas en las principales ciudades.

Respecto del SINA, actualmente se identifican diferentes campos de acción del mismo, como se puede observar en la figura 1, que se muestra a continuación:

Figura 1. Sistema Nacional Ambiental (SINA) actual.



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (2016).

Ahora bien, como lo indican Hinestroza, Cuesta, Yubely & Mena (2012) en materia sancionatoria esta norma consagró en sus artículos 83 al 86 las sanciones o medidas de

policía a las que hay lugar en caso de infracciones medioambientales. En el artículo 83, se fijó en su momento la potestad sancionatoria en varias instituciones, que al tenor literal dispuso en su momento:

Artículo 83. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, quedan investidos, a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso.

Como se puede observar, esta norma dio facultades sancionatorias en materia ambiental a diversas instituciones públicas, con lo cual se buscó que esta actividad fuera más eficaz y se aplicara a plenitud la figura de la descentralización administrativa.

En este mismo ámbito, el artículo 84 de la Ley 99 de 1993 hizo referencia de manera expresa a que el Ministerio del medioambiente y las Corporaciones autónomas regionales podrá imponer sanciones cuando se observen violación de las normas sobre protección ambiental o manejo de recursos naturales. En concordancia con lo anterior, el artículo 85 dispuso los tipos de sanción aplicables y señaló que el procedimiento de su aplicación es el descrito en el Decreto 1594 de 1984 (Amaya, 2009).

Dentro de las sanciones previstas en la Ley 99 de 1993 se contemplan multas, suspensión de registro o licencia, cierre de establecimiento, demolición de obra o decomiso de especies de fauna y flora. Por otra parte, como medidas preventivas se fijaron la amonestación escrita, el decomiso de especies, la suspensión de obra o la realización de estudios sobre afectación.

Los artículos mencionados anteriormente comprenden el régimen sancionatorio ambiental que tuvo vigencia con anterioridad a la expedición de la Ley 1333 de 2009, que será analizado a profundidad a continuación.

1.2 El régimen ambiental sancionatorio de la Ley 1333 de 2009:

El régimen sancionatorio ambiental, es una herramienta necesaria e indispensable para la protección de los recursos naturales en el territorio colombiano, y permiten fijar

reglas de procedimiento para un funcionamiento efectivo y eficaz de la administración pública, ya que sus procedimientos se enmarcan en la legalidad de las normas previstas en la materia (Lozano, 2018).

En este sentido, y fijando la atención en que el régimen consagrado en la Ley 99 de 1993 tenía una serie de deficiencias, frente a las necesidades que se presentan actualmente, se decide diseñar una serie de herramientas que facultan a la administración para imponer multas y sancionar a las empresas que causen daños ambientales, mediante un nuevo procedimiento que se encuentra en la Ley 1333 de 2009. Frente a los aspectos concretos de esta norma es importante mencionar lo siguiente:

1.2.1 Facultad sancionatoria en materia ambiental:

La titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental fue dada a la Ley 1333 de 2009 al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las CAR, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Ley 1333 de 2009).

Este aspecto fue uno de los que se precisó respecto a lo contemplado en la Ley 99 de 1993 que en su momento no definió con claridad la competencia que tenían departamentos y municipios en materia sancionatoria. Este nuevo régimen deja claro que autoridades pueden imponer sanciones, y se faculta a prevención a otras autoridades mencionadas en el artículo 2³, sin embargo, dichas autoridades únicamente podrán imponer medidas preventivas (Montes, 2014).

³ Artículo 2. Facultad A Prevención. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible; las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993; los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002; la Armada Nacional; así como los departamentos, municipios y distritos, quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.

PARÁGRAFO. En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones

De igual manera, uno de los aspectos más importantes previstos en el artículo 1 que habla sobre la titularidad de la potestad sancionatoria en aspectos ambientales, se hace referencia en el parágrafo a la presunción de culpa o el dolo del infractor, que tendrá como efecto la imposición de medidas preventivas. Es procedente en este punto, revisar las sanciones que contempla este nuevo régimen sancionatorio, por lo que el tema se abordará a continuación.

1.2.2 Sanciones y medidas preventivas:

El régimen sancionatorio ambiental considera que existe una infracción ambiental si se vulneran las disposiciones ambientales contenidas en las normas que hablan sobre la materia, como lo son el Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, entre otras.

En este contexto, vale la pena mencionar que se pueden imponer por parte de las autoridades revestidas de la facultad sancionatoria medidas preventivas que buscan como su nombre lo indica prevenir la ocurrencia de una situación o hecho que afecte el derecho colectivo al medio ambiente sano, que se constituye como esencial para las condiciones de vida dignas de los seres humanos (Galán, 2016).

Los tipos de medidas preventivas que se han contemplado dentro del artículo 36⁴ de la Ley 1333 de 2009, se encuentran la amonestación escrita, el decomiso preventivo de

ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma.

⁴ ARTÍCULO 36. TIPOS DE MEDIDAS PREVENTIVAS. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos que trata la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, mediante acto administrativo motivado y de acuerdo con la gravedad de la infracción alguna o algunas de las siguientes medidas preventivas:

Amonestación escrita.

Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.

Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres.

Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos.

productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción, la aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres, o la suspensión de obra o actividad.

Respecto de las medidas preventivas, Páez & Rodríguez (2013) han expresado lo siguiente:

Las medidas preventivas son un instrumento del que se vale el ordenamiento jurídico para garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental y que facultan a la Administración para el ejercicio de la actividad de policía, correspondiente al establecimiento de órdenes positivas o negativas que restringen o limitan los derechos individuales, cuyo propósito es el de ejercer un control estricto sobre aquellas actividades que perturban el orden público ecológico, al amenazar o transgredir los recursos naturales. En otras palabras, las medidas cautelares tienen una función disuasiva al buscar que los particulares realicen solo aquellas actividades que hagan un uso y aprovechamiento sostenible del medioambiente (p.29).

Como se ha descrito, las medidas preventivas buscan evitar cualquier tipo de daño al medioambiente, por lo cual la administración en este punto se concentra en identificar la posible existencia de un riesgo en materia ambiental, y el nivel de impacto que puede tener su materialización.

En cuanto las sanciones, estas serán impuestas como resultado de un procedimiento administrativo sancionatorio, y se impondrán en correspondencia con la gravedad de la infracción (Soto, 2016). Entre las sanciones contempladas en el artículo 40⁵, se encuentran

PARÁGRAFO. Los costos en que incurra la autoridad ambiental por la imposición de las medidas preventivas como almacenamiento, transporte, vigilancia, parqueadero, destrucción, demolición, entre otros, serán a cargo del infractor.

⁵ ARTÍCULO 40. SANCIONES. Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
4. Demolición de obra a costa del infractor.

las multas diarias, el cierre temporal o definitivo del establecimiento o la obra, la revocatoria o caducidad de licencias o permisos, la demolición de obra, el decomiso definitivo de especies o productos, la restitución de especies de flora y fauna o el trabajo comunitario.

En el capítulo siguiente, se analizará de manera más profunda la definición que la Ley ha dado de las infracciones, las compensaciones y las sanciones, y las discusiones que se han generado alrededor de dichos temas.

2. Discusión sobre las Infracciones y compensaciones en el régimen ambiental sancionatorio colombiano.

Teniendo en cuenta los conceptos tratados hasta el momento, se hace necesario precisar lo que se comprende por infracción ambiental dentro del régimen sancionatorio, precisando además que es uno de los términos que más ha generado discusión por su amplitud. De lo anterior, se desprenden los conceptos de compensación y sanción, que son las medidas administrativas que se toman por la autoridad que ejerce la potestad sancionatoria en materia ambiental.

Así entonces, se procederá a exponer de manera breve cada uno de estos términos dentro del contexto del régimen sancionatorio ambiental.

2.1. El concepto de infracción ambiental des el ámbito sancionatorio:

La Ley 1333 de 2009 en su artículo 5 definió la infracción ambiental como “toda acción u omisión” que vaya en contra de las normas ambientales vigentes y los actos administrativos emanados de autoridades ambientales. Esta definición, es bastante amplia y abre la puerta a

5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.

6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.

7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

PARÁGRAFO 1o. La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, definiendo atenuantes y agravantes. Se tendrá en cuenta la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor.

una discusión acerca de su legalidad, teniendo en cuenta que los preceptos constitucionales y la jurisprudencia han indicado que en materia sancionatoria las normas deben ser ciertas.

Así mismo, como lo indica Rueda (2011) al tratar de abarcar toda la normativa, se hizo referencia a una serie de normas como la Ley 99 de 1993 que realiza disposiciones en materia de organización del sector público institucional ambiental, más no concretamente en legislación ambiental propiamente.

En ese sentido, ha habido una serie de críticas por parte de quienes consideran que esta norma no se ciñe al principio de legalidad en materia sancionatoria, en cuanto la definición de infracción no se puede considerar como cierta y concreta. En esa medida, no existen supuestos de hecho determinados, y su amplitud genera una interpretación que a la postre puede terminar perjudicando al investigado.

Por otra parte, un sector de la doctrina considera que los postulados descritos en el régimen sancionatorio ambiental en cuanto a la descripción de la infracción ambiental resultan ajustados a la realidad de la normatividad y las necesidades de protección del medio ambiente. Tal como lo expresan Garro & Arroyave:

La infracción ambiental por violación a la norma establecida en el artículo 5 de la ley 1333 de 2009 no es contraria al principio de legalidad, pues de dicho texto normativo se puede determinar claramente el cuerpo normativo al cual se remite, esto es, a todo el ordenamiento jurídico que regule los recursos naturales, el medioambiente o la salud humana, desde la Constitución Nacional hasta el acto administrativo de contenido ambiental emanado por la autoridad competente (p.198).

Como bien se observa, alrededor de dicha definición se han tejido discusiones importantes, sin embargo, la Corte Constitucional consideró en el momento de analizar esta disposición que la misma se ajustaba al ordenamiento jurídico y a los preceptos constitucionales y convencionales.

Ahora bien, visto el término de la infracción, es preciso entrar a determinar que se contempló dentro de esta norma como medidas compensatorias.

2.2 Las compensaciones ambientales por daños al medio ambiente:

Las compensaciones ambientales son una de las funciones principales de la sanción impuesta de acuerdo a lo previsto en el régimen ambiental sancionatorio, de igual manera la compensación resarcimiento del daño se consideran como una causal de atenuación de la responsabilidad.

Esto reviste especial importancia, ya que más allá de las sanciones o medidas administrativas que sean impuestas al infractor, en este caso la finalidad real del régimen sancionatorio es en todo caso proteger los recursos naturales y el medio ambiente, razón por la cual es fundamental que se asignen medidas de compensación de acuerdo al daño ambiental causado (Acevedo, 2013).

Sin embargo, la norma en este asunto no definió concretamente las formas de compensación que debían imponerse, si bien habla de medidas compensatorias, estas no se encuentran debidamente determinadas en el texto de la norma, ni han sido objeto de ampliación en legislación posterior, ya que las compensaciones que en materia ambiental se exigen son específicamente para actividades que generan pérdida de biodiversidad, para afectación por otorgamiento de licencias o aprovechamiento forestal (Rivera, 2017).

En ese sentido, es necesario emitir una crítica respecto de este régimen sancionatorio ya que si bien es importante castigar a quienes cometen infracciones ambientales, es aún más importante que el daño causado se compense con acciones que logran mitigar el daño causado y recuperar los recursos naturales afectados, que es el propósito teleológico de esta norma.

3. Estudio de sanciones impuestas de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009.

Visto lo anterior, conviene analizar las sanciones que han sido impuestas en ejecución del procedimiento ambiental sancionatorio expuesto en la Ley 1333 de 2009, lo anterior, para evidenciar si en la práctica, las sanciones logran cumplir con la finalidad de protección de los recursos naturales, más allá de aspecto sancionatorio.

Como se indicó anteriormente, una de las sanciones contempladas dentro del régimen sancionatorio ambiental son las multas, el Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, mediante la Resolución 2086 de 2010 expidió la metodología mediante la cual se realizará

la tasación de las multas contempladas en el régimen sancionatorio ambiental, en esa medida, la fórmula que se utiliza para tal fin se puede observar en la figura 2 que se muestra a continuación.

Figura 2. Metodología tasación de multas

$$Multa = B + [(\alpha * i) * (1 + A) + Ca] * Cs$$

Donde:

B:	Beneficio ilícito	A:	Circunstancias agravantes y atenuantes
α:	Factor de temporalidad	Ca:	Costos asociados
i:	Grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo	Cs:	Capacidad socioeconómica del infractor.

Fuente: Ministerio de Ambiente (2010).

Todas estas variables deben ser contempladas por las autoridades ambientales al momento de tasar el valor de la multa. Esto ha sido objeto de críticas, ya que como lo indica Briceño (2010) las variables de la fórmula establecida es susceptible de interpretación por dichas autoridades, de manera que su aplicación no es unificada y aun cuando exista identidad en los hechos facticos de una infracción ambiental, la sanción puede resultar distinta dependiendo de la autoridad que aplique dicha fórmula.

De igual manera, en pocas resoluciones que imponen una sanción se observa que se imponga dentro de la parte resolutive medidas concretas de compensación y restauración por los daños causados al medioambiente, situación que como se observó anteriormente resulta absolutamente necesaria para sentar un precedente y recuperar los recursos afectados.

Ahora bien, hechas las precisiones anteriores, para el objeto de la presente investigación es necesario analizar algunas sanciones impuestas, que permitan observar la aplicación del régimen sancionatorio ambiental.

3.1 Ejemplo Sanciones - Resolución 609 de 2018 ANLA:

Para traer a colación un ejemplo en el que se observe la aplicación de la potestad sancionatoria ambiental, en primer lugar, se analizara la Resolución 00609 de 2018,

mediante la cual la ANLA le impone una sanción a la empresa PROMIGAS por infracción al régimen ambiental. El cargo imputado, dentro de la investigación realiza, expresa al tenor literal lo siguiente:

CARGO ÚNICO: Realignar el Gasoducto Ballena – Barranquilla – Cartagena en el tramo Ballenas – Barranquilla a la altura del cruce del Río Piedras, con intervención de la zona de recuperación del Parque Nacional Natural Tayrona, sin contar para ello con la respectiva autorización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, presuntamente incumpliendo con lo establecido en el Auto 2215 del 16 de agosto de 2007, mediante el cual se aceptó la operación y Mantenimiento del Sistema de Transporte de Gas Natural correspondiente a la Línea troncal Ballena – Barranquilla – Cartagena- Jobo, loops y respectivas variantes, y lo establecido en los artículos 26 y 30 del Decreto 1220 de 2005” (p.1).

Posteriormente en esta providencia se hace un desarrollo acerca de la etapa probatoria del proceso y la forma en que se surtió, además de referir los preceptos legales en los cuales justifica su actuación. En este caso, en la parte resolutive de esta decisión la única sanción que se impone es una multa económica que asciende al valor de ciento sesenta y cinco millones cuatrocientos cuarenta y ocho mil trescientos seis pesos M/C (\$165.448.306), sin embargo, en la misma no se impone a esta empresa ninguna medida compensatoria al respecto.

Si bien en este caso, no se afectó como tal el medioambiente, las medidas de tipo compensatorias, pueden generarse también como un medio pedagógico que permita comprender a las empresas la importancia de someterse a las normas de carácter ambiental.

Conclusiones

Colombia ha venido avanzando en materia de protección ambiental en los últimos años, indudablemente los esfuerzos de las autoridades estatales para prevenir y sancionar las conductas de las personas jurídicas y naturales que causen un daño al medioambiente y los recursos naturales.

En ese sentido, como se observa en el capítulo 1 dentro de las medidas que el gobierno ha tomado se encuentra la expedición de la Ley 1333 de 2009 contentivo del Régimen Sancionatorio Ambiental, con esto se buscó establecer un procedimiento para sancionar a quienes incurran en algún tipo de infracción ambiental, y con esto dar herramientas a las autoridades ambientales para hacer efectiva la protección de los recursos naturales.

El artículo de reflexión realizado permite llegar a las siguientes conclusiones, respecto de la recuperación de los recursos naturales afectados a través de la ejecución de las sanciones derivadas del procedimiento establecido en la Ley 1333 de 2009:

En primer lugar, como se puede evidenciar en la sección 2 que plantea las discusiones sobre el régimen ambiental sancionatorio y su efectividad, es claro que la definición de competencias en materia sancionatoria ambiental resulta poco clara, esto teniendo en cuenta que se facultó a las autoridades ambientales de nivel nacional y adicionalmente a entidades territoriales como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) lo que ha generado que no exista un criterio uniforme respecto de las sanciones impuestas y el criterio de graduación de las mismas.

De igual manera, se concluye que en materia de compensación ambiental el procedimiento previsto tiene una deuda con la afectación de los recursos naturales y la recuperación efectiva de los mismos, ya que en muchos casos se impone únicamente una sanción pecuniaria y no se evalúan planes de compensación ambiental que permitan que se recuperen los recursos afectados y se restablezca el derecho colectivo al medioambiente sano.

El ultimo capítulo deja en evidencia una falencia latente que se presenta en el régimen sancionatorio ambiental que está contemplado en la Ley 1333 de 2009, ya que si bien es importante que se sancionen a las personas naturales y jurídicas que incurran en infracciones ambientales, es más importante aún que se compense ambientalmente el daño que pudo sufrir el medioambiente, y que para esto se establezcan medidas concretas que obliguen a los sancionados a realizar actividades en pro de la recuperación de dichos recursos.

En ese sentido, resulta necesario que se examinen con detenimiento las sanciones impuestas dentro de los procedimientos ambientales sancionatorios, esto a fin de permitir que se compensen los daños sufridos por el medioambiente, para lo cual no es suficiente una sanción pecuniaria, sino deben generarse acciones de responsabilidad por parte del infractor respecto de la recuperación de los recursos afectados y su visibilización por parte del Estado, como herramienta educativa para los ciudadanos.

Es importante advertir entonces, que el legislador colombiano ha contemplado la necesidad de introducir una serie de modificaciones a la Ley 1333 de 2009, situación que es discute en la actualidad a través de la presentación del Proyecto de Ley 166 (PL) y que seguirá su trámite en la próxima legislatura 2019-2, en la que se espera se llenen los vacíos que el régimen sancionatorio ambiental presenta en la actualidad.

Referencias

Acevedo, J. M. (2013). La teoría de la infracción ambiental en Colombia desde una concepción funcionalista del derecho penal. *Justicia juris*, 9(2), 98-107. Recuperado de <http://ojs.uac.edu.co/index.php/justicia-juris/article/viewFile/94/79>

Agudelo, Ó. A. (2018). Los calificativos del derecho en las formas de investigación jurídica. En Ó. A. Agudelo-Giraldo, J. E. León Molina, M. A. Prieto Salas, A. Alarcón-Peña & J. C. Jiménez-Triana. *La pregunta por el método: derecho y metodología de la investigación* (pp. 17-44). Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Arcila, B., & Castellanos, J. (2015). Aproximación a los aspectos probatorios del Procedimiento Sancionatorio Ambiental. *Prolegómenos*, 18(35), 49-65. Recuperado de <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/799>

Amaya, O. (2010). Nuevo régimen sancionatorio ambiental. In O. Amaya, & M. García (1 Ed.), *La potestad sancionadora de la administración en la Ley 1333 de 2009* (1ª ed., pp. 33–61). Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Briceño, A. (2010). Aproximación al régimen sancionatorio ambiental y revisión crítica de su reforma con la Ley 1333 de 2002. In O. Amaya, & M. García (1 Ed.), La potestad sancionadora de la administración en la Ley 1333 de 2009 (1ª ed., pp. 83–126). Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Cabrera, J. (2012). Aproximaciones a la problemática de la responsabilidad por daño ambiental en el contexto internacional. En G. A. Rodríguez (Ed.), Temas de derecho ambiental: Una mirada desde lo público (1ª Ed), Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.

Hinestroza, L., Cuesta, D., Yubely, S., & Mena, M. (2012). Estudio jurídico sobre la aplicación del proceso sancionatorio ambiental para la protección de la fauna silvestre en tres municipios del departamento del Chocó, 2005-2010. Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte, (38), 60-108. Recuperado de <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/rt/prINTERfriendly/3365/4166>

Galán, A. (2016). Los derechos humanos fundamentados mediante la legitimación y la moral jurídica. Novum Jus: Revista Especializada En Sociología Jurídica Y Política, 10(1), 31-48. Recuperado de https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/1175

Galindo, M. (2017). Derecho Ambiental en Colombia, Incidencia de los grupos guerrilleros en los daños ambientales. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/15124>

Garro, Á., & Arroyave, J. H. (2011). La definición de infracción ambiental en la ley 1333 de 2009: ¿es contraria el principio de legalidad?. Estudios de derecho, 68(152), 181-200. Recuperado de <http://rccp.udea.edu.co/index.php/red/article/view/11385>.

Leyva, J. (2016). Régimen de Responsabilidad y Mecanismos Jurídicos para la reparación del daño ambiental. *Observatorio Medioambiental*, 19(0). Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/OBMD/article/viewFile/54163/49537>

Lozano, P. C. (2018). Suficiencia jurídica para la sanción de infracciones ambientales en Colombia. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/15425>

Montes, C. (2014). El procedimiento administrativo sancionador ambiental en Colombia: aportes para la legislación en el Perú. In Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (Ed.), *El procedimiento administrativo sancionador ambiental. Experiencias en Colombia, España y Perú* (1ª ed., pp. 46–77). Lima, Perú: Editorial Biblioteca Nacional del Perú.

Navas, F. & Cubides, J. (2018). Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en periodo de posconflicto: un reto por cumplir. En J. Cubides Cárdenas & T. G. Vivas Barrera (Eds.). *Responsabilidad internacional y protección ambiental* (pp. 261-279). Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.

Pita-Morales, L. A. (2016). Línea de tiempo: educación ambiental en Colombia. *Revista Praxis*, 12(1), 118-125. Recuperado de <http://revistas.unimagdalena.edu.co/index.php/praxis/article/view/1853>.

Rivera, F. (2017). Breve estudio descriptivo de los daños ambientales. *Dixi*, 19(25). Recuperado de <https://revistas.ucc.edu.co/index.php/di/article/view/1823>

Rodríguez, G. (2016). Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia. FNA, Foro Nacional Ambiental 11. Bogotá. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08360.pdf>

Rueda, M. (2011). Ley 1333 de 2009. Muchos problemas, pocas soluciones. In G. Rodríguez, & I. Páez (Eds.), Temas de derecho ambiental. Una mirada desde lo público (1ª ed., pp. 153–177). Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.

Soto, P. (2016). Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. *Ius et Praxis*, 22(2), 189-226. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-00122016000200007&script=sci_arttext&tlng=e

Tobasura Acuña, I. (2006). La política ambiental en los planes de desarrollo en Colombia 1990-2006. Una visión crítica. *Revista Luna Azul*, (22), 8-19. Recuperado de <https://www.redalyc.org/html/3217/321727224002/>

Vanegas, P. (2010). Trámite legislativo de la Ley 1333 de 2009. Algunas vicisitudes constitucionales. In O. Navas, & M. García (1ª Ed.), Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental (1ª ed., pp. 17–31). Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Legislación

Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1399 de julio 21. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.417 de 21 de julio de 2009.

Congreso de la República de Colombia. (2009). Exposición motivos Ley 1399 de julio 21. Gaceta 485/06.

Jurisprudencia

Corte Constitucional (2007). Sentencia T-760 de septiembre 25. M.P Clara Inés Vargas Hernández.